

0-776813

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ЦЕНТР ПРЕССОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
К Г У

АНДРЕЕВА Елена Михайловна

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ МУНИЦИПАЛЬНОЙ
НЕДВИЖИМОСТИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(На примере Калининградской области)

Специальность 12.00.03 - гражданское право; семейное
право, предпринимательское право; международное частное
право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



Москва 2001 год

Работа выполнена в Секторе гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права Российской Академии наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор А.Ю.Кабалкин

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор В.П. Мозолин

кандидат юридических наук Л.В. Санникова

Ведущая организация:

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Защита состоится “26” июня 2001 года
в “11” часов на заседании Диссертационного совета Д.002.002.06
Института государства и права РАН (119841, Москва, ул.Знаменка д.10)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права РАН.

Автореферат разослан “25” мая 2001 года

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000555854

Ученый секретарь

Диссертационного совета

кандидат юридических наук

С.С. Занковский

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В современной России, последовательно продвигающейся по пути осуществления демократических преобразований, созданы серьезные предпосылки для формирования полноценного гражданского общества. В таком обществе государство уже не играет определяющей роли и не занимает доминирующего места в числе прочих субъектов общественных отношений, но обеспечивает необходимые условия для социального саморазвития. Освобожденное от функции тотального контроля в области экономических отношений, культурной и духовной сферах, государство перекладывает часть несвойственных ему задач на иные структуры, которые вполне могут решать их самостоятельно, не прибегая к механизмам государственного регулирования. При этом особая роль отводится различным социальным институтам, так как они укрепляют демократические основы государственности, позволяя привлекать широкие круги населения к решению всевозможных вопросов организации жизни.

В рамках этой политики изменились представления о системе местных органов власти, нашедшие закрепление в российском законодательстве пореформенного периода. На других принципах стали строиться отношения по управлению местными делами городов, районов, сел. Так, местные органы власти выведены из состава государственных органов, из сферы единой централизованной власти и признаны органами самоуправления. В Конституции Российской Федерации (ст.130) закреплён первостепенный принцип их деятельности - самостоятельность в решении вопросов местного значения. Важность данной реформы для Российского государства, уходящего от тяжелого наследия эпохи тоталитарного правления, трудно переоценить.

Такие изменения предоставляют людям шанс преодолеть инертность по отношению к вопросам управления, вызванную невозможностью реально повлиять на государственные дела, проявить инициативу, почувствовать свою социальную значимость, ограничить вероятность нарушения прав в результате произвола государственных органов. С другой стороны, для государства введение местного

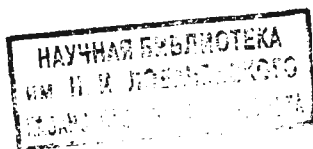
самоуправления - это препятствие на пути необоснованного разрастания его структур и расширения управленческих функций, возможность сосредоточить усилия на решении макроэкономических и иных глобальных проблем, требующих регулирования в масштабах всей страны. Независимое местное самоуправление в развитых странах сегодня рассматривается в качестве одной из главных основ любого демократического строя. В 1998 году Россия подтвердила свою приверженность этому строю, присоединившись к Европейской хартии местного самоуправления¹.

Указанные события стали основой больших перемен в сфере гражданско-правового регулирования. Безусловно, появление новых субъектов конституционных отношений - органов местного самоуправления, не могло остаться незамеченным в цивилистике. Следствием реформ в области местного управления можно считать рождение нового абсолютно самостоятельного субъекта гражданского права - муниципального образования.

Гражданский кодекс РФ впервые вводит в правовую действительность данное понятие, определяет порядок участия в гражданском обороте органов местного самоуправления, устанавливает правовой режим муниципального имущества. Муниципальное образование наделяется имуществом и выступает в качестве его собственника.

Менее чем за десятилетнюю историю существования на правовой арене, муниципальные образования зарекомендовали себя как активные участники гражданско-правовых отношений. Хотя муниципальных образований в пределах Российской Федерации не так много по сравнению с другими субъектами гражданского права, их роль в отдельно взятой местности достаточно велика. Муниципальные образования ныне - известные и распространенные участники гражданско-правовых сделок, крупнейшие собственники недвижимости. Так, в Калининграде по состоянию на 1 января 1999 года около 50 процентов нежилых помещений и 70 процентов жилищного фонда находятся в муниципальной

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. №36. Ст.4466.



собственности². В муниципальных жилых помещениях по договору найма проживает подавляющая часть жителей муниципального образования, в муниципальных нежилых помещениях размещается большинство учреждений здравоохранения, среднего образования, культуры, предприятий жилищно-коммунального хозяйства, некоторое количество предприятий торговли и бытового обслуживания. Это свидетельствует об особой роли недвижимости среди объектов муниципальной собственности.

Изложенные обстоятельства позволили диссертанту посвятить настоящую работу исследованию отношений по формированию и управлению муниципальным недвижимым имуществом.

В процессе работы над собранным материалом, анализа практики, а также нормативных документов, автор пришел к выводу о наличии определенных недоработок, неточностей, а также пробелов в правовом регулировании указанных отношений с участием муниципальных образований. Дискуссионным является, например, вопрос о праве собственности муниципальных образований на землю; нуждается в уточнении используемый в данной области понятийный аппарат; налицо противостояние представительного и исполнительного органов местного самоуправления; малоэффективен механизм управления муниципальным жилищным фондом; на местах не налажен на должном уровне учет муниципального имущества и сделок с ним. Следует констатировать необходимость проведения значительной по объему правотворческой и научной работы по созданию наиболее эффективной системы управления муниципальной недвижимостью.

Чем быстрее будут выявлены и устранены погрешности первых шагов, сделанных в этом направлении, тем результативнее и слаженнее заработает правовой механизм в дальнейшем. Полагаем, что вышесказанное подтверждает актуальность темы, необходимость ее научного исследования, а также практическую важность ее разработки.

² См. Архив Муниципального унитарного предприятия “Калининградское бюро технической инвентаризации” за 1998 год.

Научная новизна исследования. Еще в 1928 году Л.А. Велихов писал, что в России до XX века муниципальное знание, вместе с муниципальным хозяйством и благоустройством, находилось в полном пренебрежении³. Такое положение сохранилось отчасти и в настоящее время применительно к правовому исследованию вопросов управления муниципальной недвижимостью. Необходимо отметить, что если в плане общих теоретических положений автор настоящей работы опирался на труды таких ученых как Т.Е.Абова, М.И.Брагинский, Д.М.Генкин, Ю.Г.Жариков, Ю.Х.Калмыков, О.А.Красавчиков, М.Г.Масевич, Е.А.Суханов, Ю.К.Толстой, Г.Ф.Шершеневич (по общим вопросам гражданского права); Г.В.Барабашев, Л.А.Велихов, В.И.Власов, О.М.Крапивин, В.И. Фадеев, Е.С. Шугрина (по общим вопросам муниципального права), то в отношении темы исследования пришлось столкнуться с практически полным отсутствием научных разработок. Скорее всего это связано с рекордно быстрыми темпами реформы организации власти на местах. Вероятно, именно по этим причинам правовой режим муниципальной недвижимости как объект анализа остался без должного внимания науки.

Сказанное показывает, что настоящая работа фактически является одним из первых исследований монографического характера в данной области.

Предмет и источники научной работы. Предметом диссертации являются отношения, связанные с формированием муниципального недвижимого имущества, осуществлением прав владения, пользования и распоряжения им. В качестве нормативных источников выступают Конституция РФ, положения ч.ч. I и II Гражданского кодекса РФ, Федеральный закон от 25 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями от 22 апреля, 26 ноября 1996 года, 17 марта 1997 года, 4 августа 2000 года)⁴ и некоторые др. В основе нормативной базы работы лежит

³ Велихов Л.А. Основы городского хозяйства в 2-х частях. ч.1. М.: Госиздат, 1928. с.232.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. N 35. Ст. 3506; 1996. N 17. Ст. 1917; 1996. N 49. Ст. 5500; 1997. N 12. Ст. 1378; 2000. №32. Ст.3330.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 27 декабря 1991 года N3020-1 "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" (с изменениями и дополнениями от 27 января, 21 июля 1993 года)⁵. В связи с тем, что согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления самостоятельны в принятии решений по вопросам местного значения, в т.ч. и по вопросам управления муниципальной собственностью, материалом для исследования служат также собственные нормативные акты указанных органов.

В своих выводах в значительной мере автор опирается на разъяснения Пленума Верховного суда РФ и Пленума Высшего арбитражного суда РФ, на опубликованную, а также неопубликованную судебную практику. Проанализировано около ста договоров, объектом которых являлась муниципальная недвижимость и примерно такое же количество судебных дел.

Цели и задачи исследования. Цель настоящей работы состоит в определении и характеристике правового режима муниципальной недвижимости, выявлении его недостатков и изучении на этой основе возможностей совершенствования законодательства, регламентирующего соответствующие отношения. Представляется, что данная цель имеет вспомогательный характер, тогда как в целом работа направлена на содействие формированию наиболее эффективной системы управления муниципальным имуществом.

Предметом и целями работы, определяются и ее основные задачи, к которым относятся, во-первых, определение понятия "муниципальная недвижимость" как особого объекта гражданских прав; во-вторых, характеристика и анализ правового статуса основных видов муниципальной недвижимости - муниципальных земель,

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. N3. Ст.89; Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. N 6. Ст. 191; 1993. N 32. Ст. 1261.

зданий и сооружений, жилищного фонда; в-третьих, критический анализ процесса управления муниципальной недвижимостью, в том числе, изучение субъектного состава управления; порядка учета и контроля за использованием муниципального имущества; установление особенностей совершения сделок с муниципальной недвижимостью.

Методологическая основа работы. В основу изучения положены общенаучные методы исторического и диалектического материализма. Отношения по управлению муниципальной недвижимостью рассматриваются в историческом развитии, в неразрывной связи с экономикой и общественной практикой.

При исследовании конкретного фактического материала используются специальные методы и приемы научного познания, в частности, метод системного и исторического анализа, а также технико-юридический, конкретно-социологический, сравнительно-правовой приемы. В работе широко применяются основные способы толкования юридических норм - систематический, языковой, логический.

Результатом исследования являются выводы о необходимости проведения значительной по объему правотворческой и научной работы, а также предложения, направленные на совершенствование механизма управления муниципальной собственностью.

Основные выводы и предложения автора состоят в следующем.

1. В работе предлагается определение категории “муниципальная недвижимость” как совокупности недвижимых вещей, принадлежащих на праве собственности муниципальному образованию, от имени которого права в отношении этих вещей осуществляют либо органы местного самоуправления, либо население непосредственно в порядке, установленном законом и уставом муниципального образования. При этом критерием отнесения объекта к муниципальной недвижимости признается его принадлежность на праве собственности муниципальному образованию.

2. В диссертации обосновывается мнение, что земельные участки в пределах территории муниципального образования (места общего пользования, земельные

участки под муниципальными зданиями, сооружениями, предприятиями и т.п.) являются в настоящее время не муниципальной, а государственной собственностью.

3. Диссертантом отстаивается позиция, что земельные участки под объектами, находящимися в муниципальной собственности, а также земельные участки общего пользования (парки, дороги, набережные и т.д.) в пределах границ муниципальных образований должны быть переданы им на праве собственности.

4. Анализ понятийного аппарата действующего законодательства, применяемого в отношении объектов муниципальной недвижимости, привел автора к заключению об использовании законодателем для обозначения одних и тех же объектов значительного числа несогласованных между собой в смысловом отношении терминов, а также об отсутствии у тех или иных дефиниций нормативно закреплённого содержательного наполнения. Так, предпринята попытка соотнести употребляемые в законодательстве категории “здание” и “нежилой фонд”, “нежилые помещения”, “нежилой фонд, в том числе здания и строения”, “строение”, “сооружение” и “инженерные, газовые и иные сети”, “объекты благоустройства”, “дороги” и др.

В работе сделан вывод о необходимости унификации терминологии. При этом, при проведении таких мероприятий за основу должны быть взяты понятия, которыми оперирует Гражданский кодекс РФ (в частности, ст. 130).

Изложенное послужило основанием для внесения предложений по совершенствованию действующего законодательства. Рекомендуется дополнить текст приложения №3 “Объекты, относящиеся к муниципальной собственности” к Постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года N3020-1 “О разграничении государственной собственности...” подробным перечнем сооружений, передаваемых в муниципальную собственность.

Данное предложение имеет практическое значение, так как позволит избежать спорных ситуаций при разграничении собственности на муниципальную и государственную, а в дальнейшем облегчит порядок учета муниципального имущества.

5. В соответствии с Постановлением Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года “О разграничении государственной собственности...”, жилищный фонд отнесен к муниципальной собственности. Конституцией РФ (ст.132) органам местного самоуправления предоставлено право самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью. В работе доказывается, что некоторые положения жилищного законодательства, в частности, раздел II Жилищного Кодекса РСФСР “Управление жилищным фондом”, III раздел - “Обеспечение граждан жилыми помещениями” нарушают данные права органов местного самоуправления.

6. В работе исследуются причины конфликтов между представительным и исполнительным органами местного самоуправления по вопросам управления муниципальной недвижимостью. Автор приходит к выводу, что одной из причин этого является отсутствие в федеральном законодательстве конкретизации полномочий представительного органа местного самоуправления. Так, недостаточно содержащегося в пп. 5 п.3 ст.15 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” положения, что “к исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления относится установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью”.

Диссертант полагает, что закрепление в федеральном законе подробного перечня полномочий представительного органа местного самоуправления в области управления муниципальной недвижимостью устранил почву для разногласий по разграничению полномочий между органами местного самоуправления.

7. В диссертации обосновывается тезис, что все структурные подразделения органов местного самоуправления в рамках одного муниципального образования должны представлять собой единое целое и не могут являться самостоятельными субъектами права - юридическими лицами.

8. В диссертации аргументируется важность обязательного учета муниципального имущества, в том числе недвижимого. Ведение Реестра муниципального имущества должно стать не правом, а обязанностью органов

местного самоуправления. Это положение предлагается закрепить в федеральном законодательстве.

9. Автором разработаны принципы, на которых должно строиться ведение Реестра муниципального имущества: I) - обязательность занесения в Реестр всех объектов муниципального имущества; II) - достоверность и исчерпываемость информации о каждом объекте учета; III) - открытость и гласность данных реестра для любого заинтересованного лица.

Изложенное предлагается реализовать в ст. 29 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” - “Муниципальная собственность”. Данные предложения, будучи закреплёнными в соответствующих нормативных предписаниях, укрепят взгляды на муниципальное образование как явление сугубо общественное.

10. В целях защиты интересов жителей муниципальных образований и реализации их права на получение информации о деятельности местных органов (закрепленного, в частности, в ст. 13 Федерального закона “Об информации, информатизации и защите информации”)⁶, автором вносятся предложения по дополнению Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” статьей 29-1 - “Сделки с муниципальным недвижимым имуществом” следующего содержания: “Сделки с муниципальным недвижимым имуществом совершаются гласно, открыто и публично.

Такие сделки заключаются на конкурсной основе согласно типовым формам, утверждаемым представительным органом местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Любое заинтересованное лицо имеет право на информацию о заключаемых и заключенных в отношении муниципального недвижимого имущества сделках”.

Закрепление в законодательстве данных предписаний станет важным этапом в процессе построения открытого общества, а также уменьшит вероятность совершения сделок с муниципальным имуществом в корыстных интересах

⁶ Собрание законодательства РФ. 1995. № 8. Ст.609.

работников муниципальных органов или иных целях, не направленных к общественной выгоде.

Практическая значимость результатов исследования состоит в возможности использования ряда положений диссертации при дальнейшем совершенствовании законодательства, регламентирующего организацию и условия деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Комментарии действующих нормативных актов, касающиеся понятийного аппарата, соотношения процедуры учета муниципального имущества с введенным в России Федеральным законом от 21 июля 1997 года "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" порядком государственной регистрации перехода прав на недвижимое имущество⁷, правомерности наделения правами юридического лица отдельных структурных единиц органов местного самоуправления, возможности совершения сделок в отношении муниципальной недвижимости населением муниципального образования непосредственно и некоторые другие могут быть использованы в правоприменительной деятельности.

Представляется, что выводы, основанные на анализе наработанного в муниципальных образованиях опыта управления недвижимостью, практики рассмотрения судами споров, предметом которых выступают соответствующие имущественные отношения, будут полезны при подготовке локальных нормативных актов органов местного самоуправления. К примеру, основные тезисы диссертации способны оказать помощь при разработке Положения о порядке использования и распоряжения муниципальной собственностью, Положения о реестре муниципального имущества.

Желательно, чтобы отдельные положения диссертации были востребованы при преподавании в юридических и других вузах дисциплины "Гражданское право России" - по темам - "Субъекты гражданского права", "Объекты гражданских прав", "Право муниципальной собственности".

⁷ Собрание законодательства РФ. 1997. N 30. Ст. 3594.

Некоторые теоретические обобщения могли бы оказаться полезными при подготовке лекционного курса “Муниципальное право России”.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на заседании Сектора гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права Российской Академии наук, на заседании Кафедры гражданского права и процесса Калининградского государственного университета. Результаты проведенного исследования применяются в учебном процессе при проведении семинарских занятий со студентами упомянутого университета по дисциплине “Гражданское право России”. Основные положения и выводы диссертации доложены на научных конференциях преподавателей и аспирантов Калининградского государственного университета и отражены в публикациях автора. Предложенный диссертантом проект Положения о ведении Реестра муниципального имущества направлен в Комитет муниципального имущества Калининграда для применения при разработке соответствующего локального нормативного акта.

Структура работы обусловлена предметом и целями исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографии, а также приложения - разработанного автором проекта Положения о ведении Реестра муниципального имущества.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность диссертационного исследования, определяются его цели и задачи, методологическая и теоретическая основы, показывается научная новизна, практическая и теоретическая значимость избранной автором темы.

Первая глава - “Понятие и исторические корни муниципальной недвижимости”, в известной степени посвящена изложению терминологического аспекта темы. В основе настоящего труда лежат такие категории как “недвижимость”, “муниципальный”, “муниципальная недвижимость”, “правовой режим”. В первой главе работы исследуются данные понятия с позиции анализа их

исторических корней и современных трактовок. На этой основе предлагается их определение.

Недвижимость рассматривается как объект гражданских прав и подразделяется в работе на государственную, муниципальную и частную. В основе такого разграничения лежат отношения собственности на данные объекты. Согласно п. 2 ст. 212 Гражданского кодекса РФ, имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц [авт. - применительно к недвижимости - это будет частная недвижимость], Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [государственная недвижимость], муниципальных образований [муниципальная недвижимость]. Эта статья ГК лежит в основе выводимого автором определения муниципальной недвижимости.

Ввиду того, что собственником муниципальной недвижимости выступает муниципальное образование, в работе подробно исследуется данное понятие. Примечательно, что термин “муниципальное образование” впервые вводится в правовой оборот именно в части первой Гражданского кодекса РФ 1994 года. Он не использовался в ранее принятых нормативных актах, прежде всего в Конституции РФ. Однако, ГК не содержит разъяснения понятия муниципального образования. Согласно ст. 1 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” муниципальное образование - это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория. Термин “поселение” закон не раскрывает. Словарь русского языка понимает под ним “населенный пункт, а также вообще место, где кто-нибудь живет, обитает”⁸. Автор полагает, что населенный пункт сам по себе не может быть собственником какого-либо имущества и субъектом права не является. В работе доказывается, что муниципальное образование необходимо рассматривать не как поселение, а именно как образование, т.е. некое сообщество (объединение) граждан, проживающих на известной территории и осуществляющих местное самоуправление. Именно через

⁸ Ожегов С.И. Словарь русского языка./ Под ред. Н.Ю.Шведовой. М., 1991. С.917.

данное сообщество граждане населенного пункта осуществляют права собственника имущества, обозначенного как муниципальное.

При изучении муниципальной недвижимости диссертант исходит из того, что муниципальное образование представляет собой абстракцию, которая находит свое реальное воплощение в указанных законодательством структурах. С учетом этого, в работе большое внимание уделяется вопросу о том, какие лица конкретно вправе выступать от имени муниципального образования в гражданско-правовых отношениях. Сравнительный анализ правовых актов, а также выявление общих принципов осуществления местного самоуправления приводит к выводу, что право выступать от имени муниципального образования может принадлежать и органам местного самоуправления и населению непосредственно, так как именно последнее является конечным собственником муниципального имущества. Между тем Гражданский кодекс РФ такое право населения не предусматривает.

Поскольку определение муниципальной недвижимости базируется на научных представлениях о недвижимости в целом, в работе исследуется и это понятие. При этом констатируется необходимость проведения серьезного научного исследования в данном направлении. Автор с собственными дополнениями выводит также определение правового режима недвижимого имущества, выделяет его особенности.

В первой главе рассматривается история развития указанных понятий. В частности, отслеживаются истоки возникновения категорий “муниципальный”, “недвижимость”. Автор произвел попытку ответить на вопрос, когда впервые в России муниципальное имущество стало рассматриваться с современных позиций, т.е. как имущество, принадлежащее самоуправляющимся местным сообществам.

В третьем параграфе анализируется порядок формирования муниципального имущества в начале девяностых годов XX века. Выявлены сильные и слабые стороны проводимого по настоящее время разграничения государственной собственности на муниципальную, собственность субъекта Федерации и собственность РФ в целом.

Во второй главе работы - “Характеристика основных видов муниципальной недвижимости” анализируется правовое положение объектов муниципального недвижимого имущества. Статьей 29 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” определено, что в состав муниципальной собственности входят такие объекты недвижимости как муниципальные земли, муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения, другое недвижимое имущество. Этот перечень не является исчерпывающим. Без сомнения, определяющее значение в гражданском обороте имеет земля и находящиеся на ней здания (в т.ч. жилые), сооружения. Поэтому, вторая глава имеет своей целью исследование правового режима именно данных объектов муниципальной недвижимости.

Значение муниципальных земель для укрепления материальной базы местного самоуправления трудно переоценить. Примечательно, что само понятие “муниципальные земли” не встречается ни в Конституции РФ, ни в гражданском, ни в земельном законодательстве Российской Федерации. Единственное упоминание о рассматриваемом объекте имеется в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Поэтому в первом параграфе главы, посвященном муниципальным землям, в первую очередь, дается их определение. Такие земли рассматриваются как совокупность земельных участков, принадлежащих на праве собственности соответствующему муниципальному образованию.

Автором исследуются способы приобретения права муниципальной собственности на земельные участки. В частности, оспаривается мнение, согласно которому муниципальные земли в пределах территории муниципального образования определяются методом “вычитания” федеральных земель, земель субъектов Российской Федерации и частных земель. В “остатке” остается чисто муниципальная собственность. В диссертации доказывается необоснованность данного утверждения. Земельные участки необходимо отнести к вещам, на которые не может распространяться такой вид приобретения права собственности как создание новой вещи. Соответственно в данном случае появление известного

имущества у одного лица может происходить только путем его выбытия из “рук” другого лица. Однако, до начала 90-х годов весь земельный фонд в пределах РФ находился в собственности государства и единым и единственным носителем права собственности на землю признавалось Советское социалистическое государство⁹. Поэтому, муниципальные образования изначально могли стать собственниками земельных участков только в случае передачи им этих объектов из государственной собственности. Однако, в соответствующих нормативных актах среди объектов, относившихся к муниципальной собственности, земельные участки не названы. В подтверждение изложенной позиции приводятся также материалы судебной практики. Автор полагает, что в настоящее время земельные участки в пределах городской черты являются объектами не муниципальной, а государственной собственности.

В этой связи поднимается вопрос о том, что органы местного самоуправления в настоящее время, осуществляя всю деятельность, связанную с контролем за использованием земель, предоставлением их в собственность, аренду и т.п., выполняют по сути государственные функции. Анализ действующего в этой сфере законодательства показывает, что оно устарело. В частности, не учитывается тот факт, что органы местного самоуправления ныне не являются государственными органами. Наделение их отдельными государственными полномочиями должно происходить с одновременной передачей достаточных материальных и финансовых средств. Автором констатируется явное невнимание законодателя к земельному вопросу.

В диссертации подробно исследуются положительные и отрицательные стороны как передачи земельных участков в пределах территории муниципального образования в муниципальную собственность, так и сохранения существующего порядка управления земельным фондом. Не являясь сторонником права частной собственности на землю, автор полагает, что земля в пределах РФ должна быть сосредоточена у двух основных держателей: в ограниченных размерах - у муниципаль-

⁹ См. Земельное право /Под ред. Н.Д. Казанцева и И.В. Павлова. М., 1971. С.85.

ных образований и, в большей части, - в государственной собственности. Наделение муниципальных образований правом собственности на землю считаем важной вехой на пути к становлению реально независимого местного самоуправления в России.

Во втором параграфе объектами исследования стали муниципальные здания и сооружения. Отмечается их большое значение в гражданском обороте, что подтверждается также приводимыми в работе статистическими данными. Обосновывается важность законодательного установления понятий “здание” и “сооружение”. Предлагаются варианты раскрытия терминологической конструкции “муниципальные здания и сооружения”, которые выводятся на основе определений такой категории объектов как “здания и сооружения”, содержащихся в Общероссийском классификаторе основных фондов (ОК 013-94)¹⁰.

Так, муниципальные здания определяются как принадлежащие на праве собственности муниципальному образованию прочно связанные с землей архитектурно-строительные объекты, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба его назначению, используемые для труда, социально-культурного обслуживания населения, хранения материальных ценностей и имеющие в качестве основных конструктивных частей стены и крышу. Муниципальные сооружения определяются как принадлежащие на праве собственности муниципальному образованию прочно связанные с землей инженерно-строительные объекты, перемещение которых невозможно без несоразмерного ущерба их назначению, служащие для выполнения технических и иных функций и не предназначенные для постоянного размещения в них людей.

В работе констатируется игнорирование законодателем вопросов терминологии. В связи с этим, возникает необходимость в соотношении понятий “здание” с понятиями “нежилое помещение”, “нежилой фонд”; понятия “сооружение” с терминологическими конструкциями “инженерная инфраструктура”, “инженерные и иные сети”, “памятники”, “дороги”, “объекты

¹⁰ Официально опубликован не был / М.: ИПК Издательство стандартов. 1995.

благоустройства”. Так, ввиду неточных формулировок приложения №3 к Постановлению Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года N3020-1 “О разграничении государственной собственности...” - “объекты, относящиеся к муниципальной собственности” - возникают сложности в отнесении того или иного объекта к муниципальной недвижимости. В рассматриваемой главе с использованием научных методов толкования не только уточняются данные понятия, но и вносятся предложения по конкретизации и дополнению действующего законодательства.

Дискуссионным, по мнению автора, является вопрос о том, относятся ли дороги в черте муниципального образования к муниципальной собственности. Противоречивыми в этой области являются и материалы судебной практики. В работе обосновывается положение, что дороги в пределах территории муниципального образования являются объектом муниципальной собственности и подпадают под понятие “инженерная инфраструктура”, содержащееся в действующей редакции приложения №3 к Постановлению Верховного Совета РФ “О разграничении государственной собственности ...”. Этот вопрос имеет большое практическое значение ввиду необходимости правильного установления субъекта материальной ответственности за вред, причиненный гражданам и коллективным образованиям их ненадлежащим состоянием. С учетом изложенных предложений по совершенствованию законодательства, в дальнейшем, дороги должны быть отнесены к сооружениям.

В работе аргументируется важность пообъектного определения и учета всех муниципальных зданий и сооружений. Так, отмечается, что если в отношении муниципальных зданий достаточно четко налажен учет и контроль за их использованием, то сооружения остаются без должного внимания органов местного самоуправления. Сооружения в большей своей части не были включены в перечень муниципального имущества в начале девяностых годов, не ведется их учет в должной мере и в настоящее время.

В параграфе третьем с исторических позиций рассматриваются формирование и некоторые аспекты управления таким объектом муниципальной недвижимости как жилищный фонд.

Анализируется сама процедура передачи государственного жилищного фонда в муниципальную собственность. Установленный законодателем порядок передачи характеризуется как неэффективный, требующий неоправданных трудовых и материальных затрат. Вносятся предложения по упрощению данной системы.

В диссертации показывается неоднородность жилищного фонда в советское и в последующее время. В частности, всегда существовал ведомственный жилищный фонд, т.е. фонд, находящийся в ведении хозяйствующих субъектов, и жилищный фонд управляемый непосредственно местными Советами народных депутатов. Ситуация осложняется тем, что сегодня ведомственный жилищный фонд также неоднороден. Часть его является собственностью РФ, субъектов РФ, а часть находится в муниципальной собственности. Ввиду выбранного государством направления на сосредоточение всего государственного жилищного фонда в "одних руках" - у органов местного самоуправления, в работе поднимается вопрос о целесообразности передачи государственного ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность. Акцентируется внимание на отсутствие правовой базы для такой передачи. Безусловно, объединение функций обслуживания и учета жилищного фонда у одного органа - положительная черта проводимых реформ. Однако в этом есть и слабые стороны. Идет разрушение сложившегося института временного жилья (служебного и общежитий), системы строительства жилья за счет организаций. Законодательством не определена судьба многолетних очередей на жилье, до настоящего времени существующих в организациях.

В работе доказывается, что в условиях разграничения собственности и выделения органов местного самоуправления из системы государственных органов, несправедливо перелгать обязанности государства по обеспечению населения жильем на органы местного самоуправления. А если наделять муниципальное образование такой обязанностью, то только с достаточным финансированием

соответствующих проектов. Отсутствие внимания законодателя к данным вопросам может явиться причиной социальных конфликтов.

Автором вносится предложение чтобы передача государственного ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность осуществлялась не “хаотично”, а с учетом формы и вида собственности, особенностей организации, в чьем ведении находится жилищный фонд. В частности, обосновывается необходимость сохранения временного жилья за государственными предприятиями, не подлежащими приватизации. Обеспечение жильем может выступить дополнительным средством привлечения высококвалифицированных молодых специалистов на предприятия оборонной промышленности, энергетического комплекса, в научно-исследовательские институты и т.д.

К настоящему времени большая часть государственного жилищного фонда передана в собственность муниципальных образований. Жилищный фонд рассматривается автором наравне с любым другим объектом муниципальной собственности без каких-либо исключений. Как следствие - распространение на него положения Конституции РФ (ст.132) о праве органов местного самоуправления самостоятельно определять порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью. На этом основании в работе аргументируется право органов местного самоуправления участвовать в выработке принципов приватизации не только нежилых, но и жилищного фондов. Именно поэтому раздел II “Управление жилищным фондом”, раздел III - “Обеспечение граждан жилыми помещениями” Жилищного Кодекса РСФСР, Закон РСФСР от 4 июля 1991 года “О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации” следует считать не соответствующим законодательству о местном самоуправлении.

В работе также поднимается проблема отсутствия должного учета объектов муниципального жилищного фонда. Критикуется невнимание органов местного самоуправления к временному жилью, констатируется отсутствие заинтересованности в разработке порядка учета и предоставления жилья в общежитиях.

Третья глава - “Управление муниципальной недвижимостью” имеет своей целью, во-первых, охарактеризовать и проанализировать правовой статус органов, непосредственно осуществляющих функции владения, пользования и распоряжения муниципальным имуществом; во-вторых, исследовать и дать критическую оценку имеющему место порядку учета муниципальной недвижимости; в-третьих, обобщить основные моменты процедуры совершения сделок с муниципальной недвижимостью и выделить их основные особенности. Особое внимание в работе уделено разбору приватизационных сделок как одних из наиболее специфичных и распространенных в настоящее время сделок, совершаемых в отношении муниципального имущества.

Так как исходным положением диссертации является мнение о том, что муниципальное имущество по своей сути есть имущество общественное, принадлежащее, в конечном итоге, жителям конкретного муниципального образования, в ней указывается на особую ответственность органов местного самоуправления по осуществлению соответствующих полномочий. Это обстоятельство приводит автора к мысли о том, что только коллегиальное решение наиболее важных вопросов управления муниципальной недвижимостью, совместная выработка единой стратегии, подхода приведет к наилучшим результатам.

В работе подробно анализируются положения федерального законодательства, посвященные статусу органов местного самоуправления как субъектов управления муниципальным имуществом. Автор приходит к заключению, что муниципальным образованиям предоставлен максимум прав по выработке системы управления их имуществом. В настоящее время в различных муниципальных образованиях могут складываться свои системы управления имуществом, отражающие специфику и особенности конкретного региона. Общей чертой этих систем будет только наличие представительного органа местного самоуправления, в функции которого в соответствии с нормами федерального законодательства входит “установление порядка управления и распоряжения собственностью” муниципального образования. Правовой статус органов,

осуществляющих непосредственное управление муниципальной собственностью, также будет определяться нормативными актами конкретного муниципального образования.

Анализ деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальным недвижимым имуществом, правоприменительной практики показывает, что органы местного самоуправления далеко не всегда могут достойным образом распорядиться той широтой полномочий, которая предоставлена им федеральным законодательством.

Зачастую, в регионах наблюдается не совместная, согласованная работа всех структурных единиц местного самоуправления во благо населения и развития муниципального образования в целом, а постоянный конфликт интересов. И представительный и исполнительный органы местного самоуправления стремятся к усилению и расширению своих полномочий.

Кроме того, правосознание муниципальных служащих, уровень профессиональной грамотности не всегда позволяет им уяснить сущность муниципального имущества, что проявляется в качестве подготавливаемых ими локальных нормативных актов, методах работы с гражданами.

Исходя из этого, в диссертации ставится вопрос о необходимости закрепления общих принципов организации системы управления муниципальной недвижимостью в федеральном законодательстве. В частности, критикуется отсутствие законодательной расшифровки полномочий представительного органа местного самоуправления по управлению муниципальным имуществом. Доказывается, что на практике это вызывает конфликт интересов между представительным и исполнительным органами местного самоуправления. В результате имеет место ущемление интересов жителей муниципальных образований. На этом основании вносятся предложения по дополнению действующего законодательства Российской Федерации на предмет конкретизации полномочий представительного органа местного самоуправления в области управления и распоряжения муниципальной недвижимостью. Так, предлагается отнести к исключительной компетенции представительного органа местного

самоуправления в области управления и распоряжения муниципальной недвижимостью следующие вопросы: - утверждение структуры органов по управлению муниципальной недвижимостью; - утверждение порядка приватизации муниципального недвижимого имущества; - утверждение порядка сдачи объектов муниципальной недвижимости в аренду, в т.ч. и ставок арендной платы; - принятие решений о создании муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений и о закреплении за ними муниципального недвижимого имущества на праве хозяйственного ведения (оперативного управления) - по представлению соответствующего органа по управлению муниципальным имуществом; - принятие решений о заключении сделок по передаче муниципальной недвижимости в безвозмездное пользование, в залог, в качестве вклада в уставный капитал юридических лиц, о совершении иных безвозмездных сделок; - принятие решений о продаже недвижимого имущества, закрепленного в хозяйственном ведении, о передаче его в аренду или залог либо о распоряжении этим имуществом иным способом - по представлению муниципальных унитарных предприятий.

Выяснение правового положения отделов и комитетов исполнительного органа местного самоуправления Калининграда (Мэрии города), осуществляющих непосредственное управление муниципальной недвижимостью, показало, что большинство из них зарегистрированы в качестве юридических лиц районными администрациями.

В работе аргументируется неправомерность наделения отдельных структурных подразделений органов местного самоуправления правами юридического лица, а значит и хозяйственно-распорядительной самостоятельностью. Органы местного самоуправления являются органами самого муниципального образования и неотделимы от него. Важность "целостности" всех структурных подразделений органов местного самоуправления обосновывается тремя принципами, на которых данная система должна строиться: муниципальное образование это - единая казна; неразделимый участник сделок; неделимая ответственность по обязательствам. Поэтому, признание структурных подразделений органов местного самоуправления самостоятельными участниками

гражданских правоотношений, ведет к неразрешимым коллизиям - “распылению” муниципального имущества и доходов по различным структурам, затруднениям при осуществлении учета и контроля за использованием объектов муниципальной собственности. Одной из наиболее сложных в данном случае является проблема субъекта ответственности по обязательствам муниципального образования и входящих в его состав юридических лиц.

В практическом отношении из сказанного следует, что отдельные структурные подразделения органов местного самоуправления, например, Комитеты по управлению муниципальным имуществом, Земельные отделы не должны наделяться правами юридического лица, а должны выступать от имени самого муниципального образования в рамках предоставленных им полномочий.

В параграфе втором данной главы определяется значение и важность учета объектов муниципальной недвижимости, устанавливаются цели и принципы, на которых он должен основываться. Автор полагает, что целями учета должны являться: информирование жителей муниципального образования о составе и порядке использования муниципального недвижимого имущества; создание условий для наиболее эффективного управления этим имуществом; недопущение злоупотреблений при таком управлении в силу открытости данных Реестра для любых лиц. В качестве принципов выделяются: обязательность занесения в Реестр всех объектов муниципального недвижимого имущества; достоверность и исчерпываемость информации о каждом объекте учета; открытость и гласность данных реестра для любого заинтересованного лица.

В результате анализа муниципального законодательства различных регионов выяснилось, что на местах наблюдается полное пренебрежение к вопросу учета муниципального имущества. В частности, по данным на 1 января 1998 года только в двух (Кемерово и Курган) из 18 крупнейших муниципальных образований России (городах Астрахань, Волгоград, Екатеринбург, Мурманск, Омск, Ростов-на-Дону, Рязань, Саратов, Тверь, Томск, Тюмень, Ульяновск, и нек. др.) принято положение о реестре муниципальной собственности и ведется полноценный учет

муниципального имущества¹¹. Поэтому предлагается обсудить вопрос о закреплении в федеральном законодательстве обязанности органов местного самоуправления вести учет муниципального имущества.

Специальное внимание уделяется в работе соотношению различных форм учета муниципальной недвижимости с введенным в России порядком государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Обосновывается вывод, что в настоящее время приобретение права муниципальной собственности на объекты недвижимости напрямую связано с государственной регистрацией данного права. Критически оценивается деятельность органов местного самоуправления в этой области. Отмечается, что у практических работников отсутствует понимание значения государственной регистрации муниципальной недвижимости.

В третьем параграфе выделены общие черты сделок, предметом которых является муниципальное недвижимое имущество. Сформулированы следующие особенности данных сделок: 1. Участником сделок с муниципальным недвижимым имуществом всегда выступает муниципальное образование. 2. Данные сделки носят гласный и открытый характер. Под гласностью понимается информированность жителей конкретного муниципального образования о готовящихся и проводимых сделках, под открытостью - возможность любого заинтересованного лица получить информацию о совершенных в отношении муниципального недвижимого имущества сделках. 3. Заключение таких сделок должно происходить по правилам Гражданского кодекса о публичном договоре (ст.426 ГК РФ) и на основе типовых форм, если законом прямо не предусмотрено иное.

В диссертации доказывается, что признак муниципального недвижимого имущества как имущества общественного должен выражаться, в первую очередь, в доступности и достоверности информации о совершенных в отношении муниципальной недвижимости сделках. С другой стороны, обозначенная сущность

¹¹ Данные, собранные автором в результате анализа муниципального законодательства указанных муниципальных образований.

муниципального имущества должна проявляться также в предоставлении каждому (при прочих равных условиях) права стать участником таких сделок. Примерами иллюстрируются как признание на местном уровне данных положений, так и несоблюдение их. Изложенные предложения предлагается закрепить в федеральном законодательстве.

Заключительный раздел работы посвящен одному из наиболее распространенных и сложных видов сделок, совершаемых в отношении муниципального имущества, - приватизационным сделкам. Анализируется ст. 217 ГК РФ, в которой говорится, что при приватизации государственного и муниципального имущества предусмотренные кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное.

В связи с этим, исследуются вопросы соотношения норм приватизационного (федерального и местного) законодательства с нормами Гражданского кодекса РФ. Делается вывод о том, что приватизационные сделки являются по сути гражданско-правовыми, однако обладают рядом специфических особенностей, которые критически рассматриваются в работе. К особенностям приватизационных сделок необходимо отнести: сужение законодательством о приватизации круга приобретателей муниципального имущества, а также предъявление к ним дополнительных требований (в частности, обязанность покупателей подтверждать законность получения денежных средств, направляемых на приватизацию, источники их происхождения); необходимость сложного юридического состава для возникновения отношений, связанных с непосредственным приобретением муниципального имущества; гласный характер таких сделок; возможность лишь частичного применения принципа свободы договора по отношению к сделкам такого вида; возложение дополнительных обязанностей на приобретателей муниципального имущества (в частности, соблюдение ими социальных условий).

В заключении обобщаются основные выводы, а также содержащиеся в работе предложения по совершенствованию положений действующего

законодательства на предмет качественного преобразования и развития механизмов управления муниципальной недвижимостью.

По теме диссертации опубликованы следующие работы.

1. Муниципальное образование как субъект гражданского права. // Тезисы доклада на научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов Калининградского государственного университета. - Калининград. Калининградский гос. университет. 1998. - 0,1 п.л.

2. История возникновения права муниципальной собственности в РФ. // Государство и право: теория и практика (государственное и муниципальное управление). - Калининград. 1999. - 0,4 п.л.

3. К вопросу о муниципальных землях. // Тезисы доклада на научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, аспирантов и студентов Калининградского государственного университета. - Калининград. Калининградский гос. университет. 1999. - 0,1 п.л.

4. Соотношение норм федерального и регионального законодательства РФ, устанавливающих статус субъекта осуществления права муниципальной собственности. - Государство и право: теория и практика (вопросы соотношения федерального и регионального законодательства). - Калининград. 2000. - 0,5 п.л.

5. Некоторые аспекты становления права муниципальной собственности в РФ. // Государство и право. 2001. №3. - 0,6 п.л.

6. Правовой режим муниципальной недвижимости. // Юридический мир. 2001. №4. - 0,7 п.л.

Сдано в печать «24» мая 2001 г.

Тираж 100 экз.

